

Audience publique du 11 juillet 2011

Recours formés par
Monsieur ... et consorts,
contre des décisions de la Ville de Luxembourg
et de l'administration des Contributions directes
en matière d'impôt foncier

JUGEMENT

1. Vu la requête inscrite sous le numéro 27131 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 juillet 2010 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à A-..., de ... , et de ... , tendant à l'annulation de la décision de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 4 mars 2010, relative à l'inclusion d'un terrain sis à Luxembourg, ... , au relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, ledit recours étant encore exercé contre la décision confirmative de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 11 mai 2010 (référence 23a/2010/12) intervenue sur recours gracieux du 17 mars 2010 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick KURDYBAN, demeurant à Luxembourg, du 2 août 2010, portant signification du prédit recours à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Gilles HOFFMANN, en remplacement de l'huissier de justice Carlos CALVO, les deux demeurant à Luxembourg, du 11 août 2010, portant signification du prédit recours à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 5 août 2010 par Maître Christian POINT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 décembre 2010 par Maître Christian POINT au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 janvier 2011 par Maître Georges KRIEGER au nom des demandeurs ;

Vu le mémoire en duplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 février 2011 par Maître Christian POINT au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment les décisions entreprises ;

2. Vu la requête inscrite sous le numéro 27132 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 juillet 2010 par Maître Georges KRIEGER, au nom de Monsieur ..., de Madame ... , et de Madame ..., préqualifiés, tendant à l'annulation d'une décision de l'administration des Contributions directes portant fixation de la valeur unitaire et de l'impôt foncier, ainsi qualifiée, concernant un terrain sis à ... , d'une contenance de 2,5593 ha, ledit recours étant encore exercé contre la décision de l'administration des Contributions directes du 10 juin 2010 (n° du rôle C 15779), ainsi qualifiée, intervenue sur recours gracieux, ainsi qualifié, du 17 mars 2010 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Carlos CALVO, demeurant à Luxembourg, du 11 août 2010, portant signification du prédit recours à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 23 août 2010 par Maître Christian POINT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 16 novembre 2010 ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 décembre 2010 par Maître Christian POINT au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 janvier 2011 par Maître Georges KRIEGER au nom des demandeurs ;

1. + 2. Vu les pièces versées au dossier et notamment les décisions entreprises ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Georges KRIEGER, Maître Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Christian POINT, et Madame le délégué du gouvernement Monique ADAMS en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 4 juillet 2011.

Monsieur ..., Madame ... et Madame ... sont propriétaires en indivision d'un terrain sis à Luxembourg, ..., d'une contenance de 2,5593 ha, ledit terrain, actuellement utilisé à des fins agricoles, étant situé à l'intérieur du périmètre d'agglomération du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg (ci-après « le PAG ») et classé à raison d'environ 85 % en zone d'aménagement différé (article F4 du PAG), et à raison d'environ 15% en zone d'habitation 2 (article A.2 du PAG).

L'administration communale de la Ville de Luxembourg procéda à l'inscription de ce terrain sur un relevé dit des « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* » qu'elle transmet ensuite à l'administration des Contributions directes, services des évaluations immobilières.

Le 4 mars 2010, l'administration des Contributions directes, services des évaluations immobilières, émit à l'adresse de la copropriété « & CO » un bulletin de la valeur unitaire

et de la base d'assiette de l'impôt foncier, lequel fit l'objet d'une réclamation (« *Anfechtung* ») de la part de Monsieur ... et de Madame ... en date du 17 mars 2010.

Par décision du 10 juin 2010, le directeur de l'administration des Contributions directes rejeta cependant la prédite réclamation comme non fondée pour les motifs suivants :

« Nach Einsicht der am 19 März 2010 eingegangenen Rechtsmittelschrift mit welcher die Eheleute, Herr ... und Frau, wohnhaft in ... , mit Zustellungsvertreter in Luxemburg, den Einheitswert- und Grundsteuermessbescheid mit dem eine Feststellung entsprechend § 23 des Bewertungsgesetzes (BewG) auf den 1. Januar 2010 bezüglich einer in der Gemeinde Luxemburg gelegenen unbebauten Grundstücksparzelle vorgenommen wurde, ergangen am 4. März 2010, anfechten ;

Nach Einsicht der §§ 228 und 301 der Abgabenordnung (AO) ;

In Erwägung, dass das Rechtsmittel form- und fristgerecht eingelegt wurde ;

In Erwägung, dass die Rechtsmittelführer sich beschwert fühlen, weil der "Service des Évaluations Immobilières" der Steuerverwaltung eine Artfortschreibung vorgenommen hat ;

In Erwägung, dass gemäss § 243 AO die Rechtsmittelbehörden die Sache von Amts wegen zu ermitteln haben und nicht an die Anträge des Rechtsmittelführers gebunden sind ;

In Erwägung, dass diese Feststellung vorgenommen wurde, auf Grund einer diesbezüglichen Mitteilung der zuständigen Gemeindeverwaltung Luxemburg vom 5. März 2009 ;

In Erwägung, dass der strittige Bescheid erlassen wurde um eine Parzelle von 2,5593 Hektar, gelegen in Luxemburg, ... , als Bauland auszuweisen, nach den Bestimmungen von § 53bis BewG, entsprechend Artikel 32 des Gesetzes "Pacte Logement" vom 22. Oktober 2008; dass mithin eine Baulandparzelle mit einem Einheitswert von 47.600 Euro und einem Grundsteuermessbetrag von 714 Euro festgelegt wurde ;

In Erwägung, dass der Hebesatz des Einheitswerts zur Berechnung des Grundsteuermessbetrages von 10 pro Tausend auf 15 pro Tausend gehoben wurde ;

In Erwägung, dass der Reklamant angibt, das strittige Grundstück sei Teil einer landwirtschaftlich genutzten Pacht und weniger als ¼ % der dieser Fläche liege im Bauperimeter ;

In Erwägung nicht desto weniger, dass das modifizierte Bewertungsgesetz vom 16. Oktober 1934 (BewG) und das modifizierte Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936 durch das Gesetz vom 22. Oktober 2008 (Wohnungspakt) mit neuen Verfügungen ergänzt wurden dessen Regelungen die allgemeinen Bestimmungen des Bewertungsgesetzes und insbesondere diejenigen über die Zugehörigkeit zu einem landwirtschaftlichen Betrieb überlagern ;

In Erwägung, dass Artikel 32 n° 3 des Gesetzes vom 22. Oktober 2008, das Bewertungsgesetz betreffend, einen § 53bis einführt um einen Katalog der verschiedenen Grundstücksarten einzuführen mit folgendem Wortlaut :

"(1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de

la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories :

- 1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation ;*
- 2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.*

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sont également réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les terrains visés par l'article 103 de la prédite loi modifiée du 19 juillet 2004 pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal selon la procédure prévue par ce même article 103 et si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi.

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) ...

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé ".

In Erwägung, dass Artikel 32 n° 4 desselben Gesetzes vom 22. Oktober besagt : une première fixation de la valeur unitaire, respectivement nouvelle au sens du paragraphe 22 ou spéciale au sens du paragraphe 23 de la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs, intervient avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009. Un premier relevé complet, dressé d'après les dispositions du paragraphe 53bis, alinéa 3, par chaque administration communale avec référence à la date-clé du 1er janvier 2009, est à communiquer pour le 31 janvier 2009 au plus tard à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Ce relevé est considéré renseigner la totalité des terrains à bâtir à des fins d'habitation situés à cette même date-clé sur le territoire de la commune. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucun terrain à bâtir à des fins d'habitation n'est situé dans la commune concernée.

In Erwägung, dass Artikel 33 des Gesetzes vom 22. Oktober 2008 das

Grundsteuergesetz folgendermassen abändert :

La loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier est modifiée comme suit :

1. Le paragraphe 12 relatif au taux d'assiette est complété par un alinéa 3 libellé comme suit :

"(3) Par dérogation aux dispositions des alinéas 1 et 2, le taux d'assiette applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation visés au paragraphe 53bis, alinéa 1^{er}, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, est fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie des terrains à bâtir à des fins d'habitation et à cent pour mille à partir de la troisième année de classement dans cette catégorie. En cas de transfert des droits de propriété concernant pareils terrains à bâtir à des fins d'habitation, le taux d'assiette est également fixé à quinze pour mille pendant les deux premières années subséquentes à l'année pendant laquelle ce transfert a eu lieu, et à cent pour mille à partir de la troisième année y subséquente. "

2. Le paragraphe 21 est modifié et complété comme suit :

Les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes: "(2) Le taux communal peut différer suivant qu'il s'applique à la propriété agricole et forestière (§ 3, 1^o) ou à la propriété immobilière bâtie et non bâtie (§ 3, 2^o). Pour les immeubles bâtis et non bâtis, le taux communal peut différer d'après la classification suivante :

*catégorie 1: constructions commerciales ;
catégorie 2: constructions à usage mixte ;
catégorie 3: constructions à autre usage ;
catégorie 4: maisons unifamiliales et maisons de rapport ;
catégorie 5: immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation;
catégorie 6: terrains à bâtir à des fins d'habitation.*

En cas de fixation de plusieurs taux, le taux communal doit cependant être uniforme pour toutes les propriétés agricoles et forestières situées dans la commune. Il doit de même être uniforme pour tous les immeubles situés dans la commune qui relèvent de la même catégorie.

8. Si les communes font usage de la possibilité d'appliquer des taux différents à certaines ou à toutes les catégories des immeubles bâtis et non bâtis, elles doivent mentionner le taux pour chacune des catégories 1 à 6 des immeubles visés à l'alinéa 2.

L'impôt correspondant est appelé

*impôt foncier B1 pour l'impôt applicable aux constructions commerciales ;
impôt foncier B2 pour l'impôt applicable aux constructions à usage mixte ;
impôt foncier B3 pour l'impôt applicable aux constructions à autre usage ;
impôt foncier B4 pour l'impôt applicable aux maisons unifamiliales et aux maisons de rapport ;
impôt foncier B5 pour l'impôt applicable aux immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation ;
impôt foncier B6 pour l'impôt applicable aux terrains à bâtir à des fins d'habitation. "*

- Il est ajouté un alinéa 4 libellé comme suit :

(4) Pour l'application des alinéas 2 et 3, on entend :

a) par immeubles bâtis et non bâtis, ceux qui sont visés au paragraphe 3, numéro 2, de la présente loi ;

b) par maisons de rapport, constructions commerciales, constructions à usage mixte, maisons unifamiliales et constructions à autre usage, les constructions définies au paragraphe 32, alinéa 1, points 1 à 5, de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ;

c) par immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ;

d) par terrains à bâtir à des fins d'habitation, ceux qui sont visés au paragraphe 53bis, alinéa 1, numéro 2, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs. " ;

In Erwägung, dass die Gemeindeverwaltung Luxemburg bei dem zuständigen Steueramt (hier: Service des évaluations immobilières) eine Aufstellung über die "terrains à bâtir à des fins d'habitations" eingereicht hat, auf der die strittige Grundstücksparzelle der Reklamanten eingetragen ist ;

In Erwägung somit, dass das Steueramt den strittigen Feststellungsbescheid zu Recht erlassen hat ;

In zusätzlicher Erwägung, der Klarheit halber, dass der Innenminister, in Ausführung des grossherzoglichen Reglements vom 21. Dezember 1962, am 20. September 1963 bestimmt hat, dass die Feststellung des Einheitswerts und des Grundsteuermessbetrags in die Zuständigkeit der Steuerverwaltung fällt, währenddessen es der Gemeindeverwaltung obliegt, den Hebesatz und die zu zahlende Grundsteuer festzulegen und den geschuldeten Betrag einzuziehen,

In Erwägung somit, dass die vorgenommene Nachfeststellung nicht zu beanstanden ist (...) ».

Par requête inscrite sous le numéro 27131 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 juillet 2010 Monsieur ..., Madame ... et Madame ... ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 4 mars 2010, relative à l'inclusion du prédit terrain au relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation ainsi que contre la décision confirmative de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 11 mai 2010 intervenue sur recours gracieux du 17 mars 2010, et par requête séparée inscrite sous le numéro 27132 du rôle, déposée au greffe du tribunal administratif le même jour, ils ont encore introduit un recours tendant à l'annulation du prédit bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier ainsi qu'à l'annulation de la décision du directeur de l'administration des Contributions directes du 10 juin 2010 précitée.

Il convient dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de joindre les deux recours pour les toiser par un seul et même jugement.

1. Quant au recours enrôlé sous le numéro 27131

L'administration communale soulève de prime abord l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du recours, sinon l'irrecevabilité de la requête, notamment pour libellé obscur, au motif qu'il ne lui serait pas possible de déterminer avec exactitude l'objet du recours.

A cet égard, elle affirme que la décision entreprise par les demandeurs serait difficilement identifiable, alors que si le dispositif de la requête introductive d'instance mentionnerait certes que les demandeurs solliciteraient l'annulation de sa décision d'inclure un terrain dans la liste des « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* », décision réitérée le 11 mai 2010 sur recours gracieux, les motifs de la requête seraient plus vagues et mentionneraient une décision apparemment prise en date du 4 mars 2010 par elle d'inscrire le terrain sur un relevé des « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* », décision transmise le 5 mars 2010 à l'administration des Contributions directes, service des évaluations immobilière.

Or, l'administration communale conteste avoir pris une quelconque décision dans le contexte du dossier en cause, mais elle affirme qu'elle se serait limitée à exécuter les obligations mise à sa charge par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite « pacte-logement », de sorte à avoir procédé à un relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation suivant les critères indiqués par ladite loi et avoir communiqué ce relevé à l'administration des Contributions directes dans les délais imposés par la loi. Ce seraient ces actes posés par l'administration communale en exécution de la loi qui paraîtraient faire l'objet du recours en annulation, « *sans toutefois que la concluante en soit certaine, étant donné les dates erronées indiquées* ».

Par rapport à cet objet, l'administration communale estime que ces actes n'auraient pas pour effet d'établir une norme générale et impersonnelle, de sorte qu'ils ne constitueraient pas une décision à caractère réglementaire, tout comme ils ne constitueraient pas des décisions administratives individuelles définitives, puisqu'ils s'inscriraient dans une procédure complexe, dont ils ne constitueraient qu'une étape, et dans le cadre de laquelle compétence serait attribuée à l'administration des Contributions directes. En effet, elle estime plus particulièrement que le fait pour une administration communale d'inclure une parcelle sur le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation et de communiquer celui-ci à l'administration des Contributions directes n'aurait d'incidence concrète sur la situation personnelle de l'administré que pour autant que l'administration des Contributions directes décide également d'identifier la parcelle en question en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation et ne détermine ensuite la valeur unitaire du terrain.

Elle en conclut que les actes posés par la Ville de Luxembourg en application de la loi du 22 octobre 2008 précitée ne sauraient être considérés comme décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions administratives.

Les demandeurs, de leur côté, maintiennent que les décisions déferées, à savoir la décision d'inclure leur terrain dans la liste, telle que réitérée sur recours gracieux, auraient été prises à l'initiative de l'administration communale, agissant en vue de l'accomplissement de ses obligations légales découlant de la loi du 22 octobre 2008 précitée, de sorte que

l'administration communale, ce faisant, aurait épuisé ses compétences dans le cadre de la procédure prévue par la loi, et qu'il s'agirait de décisions administratives, c'est-à-dire émanant d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés, et affectant leurs droits et intérêts, puisque l'inscription de leur terrain sur la liste entraînerait des conséquences fiscales importantes et affecterait « *la situation patrimoniale du propriétaire du terrain [...] pour le futur* », et « *un éventuel acquéreur du terrain ne paiera qu'un prix moindre au prix actuel, sachant qu'il sera également plus fortement imposé pour la propriété du terrain* ».

Ces actes auraient encore un caractère décisionnel avéré, puisqu'il se serait agi de décider si oui ou non un terrain partiellement situé en zone d'habitation était à considérer comme terrain à bâtir à des fins d'habitation, dès lors que la loi du 22 octobre 2008 précitée n'aurait pas prévu ce cas particulier. Or, l'administration communale aurait pris la décision administrative de considérer le terrain en question comme terrain à bâtir à des fins d'habitation dans son entièreté, décidant ainsi de lui donner une qualification et de l'inscrire sur la liste prévue par la loi.

Enfin, les demandeurs affirment que la seule contestation possible pour le citoyen serait au niveau de l'appréciation par l'administration communale de la constructibilité du terrain : or, à ce niveau, la loi n'aurait pas prévu de recours. Aussi, si la décision d'inscrire le terrain sur la liste des terrains à bâtir ne devait pas constituer un acte administratif susceptible de recours, le citoyen n'aurait, dans cette matière, pas de voie de recours utile.

En ce qui concerne le recours en annulation et le moyen d'irrecevabilité afférent soulevé par l'administration communale, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, une requête introductive d'instance à déposer auprès du tribunal administratif doit notamment contenir, en dehors d'un exposé sommaire des faits et des moyens invoqués à l'appui du recours, la désignation de la décision contre laquelle le recours est dirigé.

Si en règle générale l'exception de libellé obscur admise se résout par l'annulation de la requête introductive d'instance ne répondant pas aux exigences fixées par le texte légal en question, il convient dans le cadre de la loi du 21 juin 1999 d'avoir égard à son article 29 qui dispose que « *l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense* ».

Or, en l'espèce, il résulte explicitement tant du dispositif de la requête introductive d'instance que de ses motifs que les demandeurs entendent déférer au tribunal la décision, ainsi qualifiée, de l'administration communale d'inclure leur terrain au relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, ladite décision étant identifiée comme ayant été prise le 4 mars 2010.

Si l'administration estime que la date indiquée serait erronée, l'erreur éventuelle afférente n'est cependant pas de nature à avoir porté préjudice aux droits de la défense. En effet, si l'indication d'une date constitue certes un élément d'identification d'une décision, il résulte cependant en l'espèce, indépendamment de l'erreur éventuelle, que l'administration communale ne s'est pas méprise quant à la portée et le contenu de la décision déférée, et ce d'autant plus que le recours des demandeurs est encore exercé contre la décision

confirmative de l'administration communale du 11 mai 2010 intervenue sur recours gracieux du 17 mars 2010, décision confirmative versée en annexe du recours.

Force est en effet au tribunal de constater au travers de l'argumentation de l'administration communale, que celle-ci, en dépit de son moyen d'irrecevabilité pour libellé obscur, a identifié le recours comme portant contre sa décision d'inclure le terrain des demandeurs au relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, décision matérialisée, d'une part, par ladite inscription sur le relevé, et d'autre part, par la réponse fournie au recours gracieux des demandeurs, de sorte qu'en l'absence de grief effectif porté aux droits de la défense de l'administration communale, le moyen d'irrecevabilité pour libellé obscur est à écarter.

Les doutes mis en avant par l'administration communale quant à l'objet du recours ayant ainsi été écartés, il convient, eu égard à cet objet déterminé, d'examiner la compétence du tribunal.

L'article 1^{er} de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives limite l'ouverture d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste¹.

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit dès lors constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame². Plus particulièrement n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision³, ces derniers échappant au recours contentieux pour ne faire que préparer la décision finale et qui constituent des étapes dans la procédure d'élaboration de celle-ci⁴.

En l'espèce, la décision, ainsi qualifiée, de l'administration communale d'inclure le terrain des demandeurs sur le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, a été prise en application de l'article 32 de la loi du 22 octobre 2008 précitée, ledit article ayant inséré dans la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et des valeurs du 16 octobre 1934 un paragraphe 53bis, dont les alinéas 3 et 5 sont libellés comme suit :

« (3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue

¹ F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28.

² Trib. adm., 18 juin 1998, n° 10617 et 10618, Pas. adm. 2010, V° Actes administratifs, n° 28, et autres références.

³ Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n° 10263C, Pas. adm. 2010, V° Actes administratifs, n° 43, et autres références.

⁴ Cour adm. 22 janvier 1998, n° 9647C, 9759C, 10080C, 10276C, Pas. adm. 2010, V° Actes administratifs, n° 42, et autres références

de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1^{er} janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée.

(4) ...

(5) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, avec effet à une certaine date-clé et en application des alinéas 2 et 3, engendre dans le chef de ce bien immobilier, constituant une unité économique (paragraphe 2), une fixation nouvelle de la valeur unitaire (paragraphe 22, alinéa 2) ou une fixation spéciale de la valeur unitaire (paragraphe 23) à cette même date-clé ».

Il résulte dès lors de ces dispositions que la loi du 22 octobre 2008 précitée impose aux administrations communales l'obligation de dresser un relevé complet des terrains à bâtir à des fins d'habitation et d'indiquer de manière précise, pour chaque terrain y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2 du paragraphe 53bis, tandis que la section des évaluations immobilières de l'administration des Contributions directes, dès obtention de ce relevé, procède à l'identification des biens immobiliers en tant que « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* », ladite identification emportant, conformément au paragraphe 13 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 relative aux impôts fonciers (*Grundsteuergesetz*), fixation dans le chef de ce bien immobilier de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier en fonction de la valeur unitaire lui attribuée, fixation finalement concrétisée par l'émission d'un bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette, lequel est susceptible de faire l'objet d'une réclamation devant le directeur de l'administration des Contributions directes.

Aussi, encore que l'acte posé par l'administration communale d'inclure un terrain déterminé sur le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation comporte indiscutablement un élément décisionnel, consistant en l'appréciation par ladite administration si un terrain déterminé est à considérer comme « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* » au sens de l'article 32 (3) de loi du 22 octobre 2008 précitée, cet acte n'est cependant pas à considérer comme acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame, les effets tels que dénoncés par les demandeurs ne trouvant leur origine non pas dans l'inscription de leur terrain sur ladite liste, mais dans la fixation ultérieure par l'administration des Contributions directes de sa valeur unitaire, mais uniquement comme acte préparant la décision ultérieure de l'administration des Contributions directes, sans que la décision de l'administration communale puisse à elle seule être de nature à faire grief dans le chef des demandeurs.

Le recours en annulation, dirigé contre la décision de l'administration communale d'inclure le terrain des demandeurs au relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation,

décision maintenue en date du 11 mai 2010, nonobstant le recours gracieux du 17 mars 2010, doit partant être déclaré irrecevable.

Cette conclusion n'est pas éternuée par le constat que ladite décision serait devenue définitive dans le chef de l'administration communale du fait de son refus de faire droit au recours gracieux lui adressé, le caractère définitif de l'acte s'appréciant en effet non pas par rapport à son auteur, mais par rapport à la procédure d'élaboration dans laquelle ladite décision s'insère. Or, à cet égard, comme relevé ci-avant, la décision définitive, finale de cette procédure, est constituée par le bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette.

Les demandeurs réclament encore l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- € sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, demande qui, au vu de l'issue du litige, est à rejeter.

2. Quant au recours enrôlé sous le numéro 27132

Comme indiqué ci-avant, les demandeurs ont par requête inscrite sous le numéro 27132 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 27 juillet 2010 encore introduit un recours tendant à l'annulation du prédit bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier ainsi qu'à l'annulation de la décision du directeur de l'administration des Contributions directes du 10 juin 2010, précitée.

Quant à la recevabilité du recours

Le délégué du gouvernement, rejoint en ces moyens par l'administration communale, soulève de prime abord l'irrecevabilité du recours contentieux tel qu'introduit par les demandeurs pour un triple motif.

Il soulève ainsi l'irrecevabilité du recours en annulation, alors qu'en vertu de l'article 8 (3) 1. de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal administratif ne connaîtrait que comme juge du fond des recours dirigés contre les décisions du directeur de l'administration des Contributions directes.

Le délégué du gouvernement soulève ensuite l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle cumulerait un recours contre une décision de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 4 mars 2010 décidant d'inscrire le terrain litigieux sur la liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation, un recours contre une décision de l'administration communale de la Ville de Luxembourg du 11 mai 2010 intervenue sur recours gracieux du 17 mars 2010 et un recours contre une décision du directeur de l'administration des Contributions directes rejetant comme non fondée la réclamation contre le bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier, ces trois recours étant incompatibles, car ne procédant pas de la même cause, n'ayant pas le même objet et reposant sur des compétences qui s'exercent séparément et ne sauraient être cumulées.

Enfin, il soulève l'irrecevabilité du recours dans le chef de Madame ..., au motif que celle-ci n'était pas partie à l'instance devant le directeur de l'administration des Contributions directes.

Au vœu des dispositions combinées du paragraphe 228 de la loi générale des impôts,

communément appelée « *Abgabenordnung* », en abrégé « *AO* », et de l'article 8 (3) 1. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal est compétent pour statuer comme juge du fond sur le recours dirigé contre une décision du directeur statuant sur une réclamation portée devant lui contre un bulletin d'imposition.

Le litismandataire des demandeurs, s'il admet que la législation prévoirait en l'espèce un recours au fond, estime cependant qu'un tel recours au fond n'exclurait pas un recours en annulation, étant donné que même quand la loi prévoirait un recours au fond, un recours en annulation resterait toujours possible.

Les termes juridiques employés par un professionnel de la postulation étant *a priori* à appliquer à la lettre, ce plus précisément concernant la nature du recours introduit, ainsi que son objet, tel que circonscrits dans le dispositif de la requête introductive d'instance, il y a lieu de retenir, au vu de la demande y formulée tendant à voir annuler les décisions de l'administration des Contributions directes y visées, que le recours, en dépit de la possibilité plus large et plus favorable au contribuable d'un recours en réformation prévue par la loi, tend à la seule annulation des décisions y visées.

Or, si dans une matière dans laquelle la loi a institué un recours en réformation, le demandeur conclut à la seule annulation de la décision attaquée, le recours est néanmoins recevable dans la mesure où le demandeur se borne à invoquer des moyens de légalité⁵.

Il s'ensuit qu'en l'espèce le recours en annulation tel qu'introduit n'est recevable que dans la limite des moyens de légalité invoqués.

En ce qui concerne le reproche d'un cumul de divers recours, force est au tribunal de constater que la requête inscrite sous le numéro 27132 du rôle, encore qu'elle discute en ses motifs la légalité de la décision de l'administration communale d'inclure le terrain des demandeurs sur le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, ne vise explicitement, et ce tant aux termes de son préambule que de son dispositif que « *la décision de l'administration des Contributions directes portant fixation de la valeur unitaire du terrain, résultant dans la modification de l'assiette de l'impôt dû par les parties requérantes, décision réitérée le 10 juin 2010 par le refus du recours gracieux du 17 mars 2010* », de sorte que le reproche d'un cumul entre des décisions de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, d'une part, et des décisions de l'administration des Contributions directes, d'autre part, tel que formulé par le délégué du gouvernement, est à rejeter.

En revanche, le tribunal constate que les demandeurs, au travers de la requête introductive d'instance, entendent lui déférer tant le bulletin initial de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier que la décision prise par le directeur de l'administration des Contributions directes suite à la réclamation lui adressée. Le tribunal constate dès lors qu'il est effectivement saisi de deux décisions distinctes du point de vue formel, à savoir d'une décision du directeur de l'administration des Contributions directes intervenue sur réclamation, directement déférable au tribunal administratif en vertu du paragraphe 228 AO, et d'un bulletin, lequel ne saurait en effet, formellement, qu'être directement soumis au tribunal administratif qu'à la double condition de l'introduction préalable d'une réclamation devant le directeur et de l'absence de toute décision définitive intervenue dans le délai de 6

⁵ Trib. adm. 3 mars 1997, n° 9693; Pas. adm. 2010, V° Recours en réformation, n° 2.

mois à partir de la demande, telle que prévue par l'article 8 (3) 3 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée.

De ce point de vue, le recours tel que dirigé contre le bulletin initial doit dès lors être considéré comme irrecevable.

Cette conclusion a par ailleurs pour autre conséquence que seules les personnes ayant introduit une réclamation auprès du directeur sont recevables à agir contre la décision directoriale subséquente. Or, comme relevé à juste titre par la partie étatique, Madame ... n'ayant pas été partie à l'instance devant le directeur, elle ne saurait être admise à introduire un recours contentieux contre ladite décision directoriale. En effet, en l'absence de réclamation introduite par Madame ..., le recours contentieux introduit par les trois parties demanderesses en leurs qualités de propriétaires en indivision du terrain encourt l'irrecevabilité *omisso medio* dans la mesure où il est introduit au nom de l'un des propriétaires n'ayant pas réclamé⁶.

Cette conclusion n'est pas éternuée par la référence - imprécise - au Code civil, et notamment aux articles 815 et suivants et par l'affirmation - erronée - selon laquelle ces dispositions prévoiraient « *la représentation mutuelle des co-indivisaires* », l'article 815-3 du Code civil exigeant au contraire un mandat spécial « *pour tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis* », ni par les « *considérations plus humaines* » mises en avant par les demandeurs, l'état de santé de Madame ... ne dispensant pas les autres co-indivisaires de disposer d'un mandat spécial en vue d'introduire en son nom une réclamation par-devant le directeur, et, subséquentement, un recours contentieux.

Il résulte de ce qui précède que seul le recours en annulation introduit par Monsieur ... et par Madame ... contre la décision directoriale du 10 juin 2010, par ailleurs introduit dans les formes et délai de la loi, est recevable, le recours étant pour le surplus irrecevable.

Quant au fond

Le tribunal, saisi d'un recours en annulation, vérifie si les motifs sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et contrôle si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés.

En présence de plusieurs moyens invoqués, le tribunal n'est pas lié par l'ordre dans lequel ils lui ont été soumis et détient la faculté de les toiser suivant une bonne administration de la justice et l'effet utile s'en dégageant.

Dans ce cadre, le tribunal procédera d'abord à l'examen des moyens propres à la décision directoriale déférée, pour ensuite examiner les moyens basés sur le fait allégué que l'acte sur lequel l'administration des Contributions directes a basé sa décision, à savoir le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation de la Ville de Luxembourg, serait un acte administratif illicite.

⁶ Voir en ce sens : trib. adm. 25 août 1999, n° 10456, Pas. adm. 2010, V° Impôts, n° 634, et autres références y citées.

En ce qui concerne la décision directoriale, Monsieur ... et Madame ... estiment de prime abord qu'elle devrait être annulée pour violation de la loi résultant de la tardiveté de la communication du relevé complet des terrains à bâtir à des fins d'habitation. Ils exposent à cet égard qu'en vertu de la loi du 22 octobre 2008, chaque administration communale serait tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'administration des Contributions directes un relevé complet des terrains à bâtir à des fins d'habitation, la loi précisant explicitement que « *si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'administration des Contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1er janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée* ».

Or, en l'espèce, le relevé reprenant les terrains à bâtir à des fins d'habitation n'aurait été établi que le 4 mars 2010, et communiqué à l'administration des Contributions directes le 5 mars 2010, de sorte que pour l'année 2010, aucune modification relative au terrain par rapport à la situation au 1^{er} janvier 2009 ne serait intervenue et, par conséquent, en fixant le taux d'assiette au terrain pour l'année 2010, l'administration des Contributions directes aurait violé la loi, entraînant l'annulation de la décision entreprise.

Force est cependant de constater que cette argumentation est d'ores et déjà contredite par le fait que le bulletin initial de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt foncier a été émis le 4 mars 2010 sur base du relevé litigieux, de sorte que le relevé reprenant les terrains à bâtir à des fins d'habitation que la Ville de Luxembourg ne saurait, matériellement, avoir été établi comme allégué le 4 mars 2010 et communiqué à l'administration des Contributions directes le 5 mars 2010.

Il résulte par ailleurs des pièces communiquées par l'administration communale que le relevé à la base du bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette litigieux, incluant le terrain des demandeurs, a été communiqué à l'administration des Contributions directes en date du 27 janvier 2010, à savoir avant la date-butoir du 31 janvier 2010, de sorte que le moyen afférent est à écarter pour être non fondé.

Les demandeurs reprochent ensuite à l'administration des Contributions directes d'avoir commis une erreur d'appréciation en se basant sur le relevé reçu de la part de l'administration communale, dès lors que le terrain ne remplirait manifestement pas les conditions pour être considéré comme étant un « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* ».

Ce moyen, rejoignant le moyen de l'erreur et de la violation de la loi que de l'administration communale de la Ville de Luxembourg aurait commise en prenant la décision d'inscrire leur terrain sur la liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation sera analysé ci-après.

Comme indiqué ci-avant, les demandeurs font ensuite plaider que l'acte sur lequel l'administration des Contributions directes aurait basé sa décision, à savoir le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation de la Ville de Luxembourg, constituerait un acte administratif illicite.

Dans ce cadre, le tribunal procèdera d'abord, compte tenu des moyens avancés par les demandeurs, à l'examen de la légalité extrinsèque de l'acte lui déféré ainsi indirectement, avant de se livrer, par le biais de l'examen de la légalité des motifs, au contrôle de sa légalité intrinsèque.

Les demandeurs estiment ainsi que les décisions de l'administration communale auraient violé l'article 9 du règlement grand ducal du 8 janvier 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des Communes, qui imposerait à l'autorité qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, d'informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et droit qui l'amènent à agir, ce qui n'aurait pas été respecté en l'espèce, de sorte que l'inobservation des règles de la procédure administrative non contentieuse entraînerait le caractère illicite de la décision communale qui ne pourrait par conséquent pas servir de fondement à la décision subséquente de l'administration des Contributions directes.

Cependant, tel que retenu ci-avant dans le cadre de l'examen du rôle 27131, la décision de l'administration communale d'inclure le terrain des demandeurs sur le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation a été prise en application de l'article 32 de la loi du 22 octobre 2008 précitée, ledit article ayant inséré dans la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et des valeurs du 16 octobre 1934 un paragraphe 53bis prévoyant l'établissement d'un tel relevé : la décision de l'administration communale s'intègre dès lors dans le cadre de la législation relative à l'impôt foncier, à savoir un impôt direct.

Or, si les demandeurs entendent asseoir leur moyen sur la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, l'article 5 de la susdite loi du 1^{er} décembre 1978 exclut explicitement de son champ d'application la « *matière des contributions directes* », laquelle inclut par définition la matière de l'impôt foncier.

Il en résulte que la procédure administrative non contentieuse ne saurait trouver en l'espèce application pour sous-tendre le moyen des demandeurs relatif à un défaut d'information préalable.

Les demandeurs estiment ensuite que l'administration communale, en dressant, d'une part, un relevé complet des biens immobiliers considérés comme « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* », et d'autre part, en inscrivant leur terrain sur cette liste, aurait effectué un traitement de données à caractère personnel tel que prévu par les articles 2 et 3 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, traitement soumis en vertu de l'article 12 (1)(a) de cette loi à l'obligation d'une notification préalable par le responsable du traitement auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ce qui n'aurait pas été fait, de sorte à violer ladite loi.

Aussi, en application de l'article 95 de la Constitution, le fait d'inscrire leur terrain sur une liste illégale constituerait une décision entachée d'illégalité, entraînant son annulation.

Par ailleurs, ils reprochent à l'administration communale de ne pas avoir seulement enregistré les données concernant le terrain, mais d'avoir également communiqué ces données à un tiers, à savoir l'administration des Contributions Directes, sans qu'une information en ce sens ne leur ait été adressée, ce qui constituerait également une illégalité.

C'est cependant à juste titre que l'administration communale, par référence expresse à ses moyens développés dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro 27131, relève que l'article 95 de la Constitution, invoqué par les demandeurs, et aux termes duquel « *Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont*

conformes aux lois », ne saurait trouver application en l'espèce, le relevé opéré par l'administration communale ne constituant pas une décision à caractère réglementaire au sens de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'invocation de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, il convient de relever que cette loi ne s'applique, aux termes de son article 1^{er} qu'« *au traitement des données à caractère personnel* », lesdites données à caractère personnel étant encore définies à l'article 2 (e) de la même loi comme comprenant « *toute information de quelque nature qu'elle soit et indépendamment de son support, y compris le son et l'image, concernant une personne identifiée ou identifiable (« personne concernée»); une personne physique (...) est réputée identifiable si elle peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, culturelle, sociale ou économique.* »

Or, le relevé des « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* » prescrit par la loi du 22 octobre 2008 précitée, lequel doit « *indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues* », ne porte pas sur des données à caractère personnel au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, mais sur des données concernant des terrains, et plus particulièrement sur les caractéristiques de ces terrains par rapport aux conditions énumérées par la loi du 22 octobre 2008 précitée, permettant le cas échéant de considérer ces terrains comme « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* ».

Le moyen tiré d'une violation de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée est partant à rejeter en son triple volet.

Enfin, les demandeurs reprochent à la décision de l'administration communale de la Ville de Luxembourg d'inscrire leur terrain sur la liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation d'être affectée d'une erreur et d'une violation de la loi, en ce sens que le fait de porter leur terrain sur une liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation résulterait d'une application erronée de la législation applicable, qui ne prévoirait pas que des parties d'immeubles puissent faire partie de la liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation, la loi exigeant à leur avis que pour que l'immeuble puisse être porté sur la liste des terrains à bâtir à des fins d'habitation, il faille que l'immeuble dans son entièreté remplisse les conditions imposées par la définition légale de « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* ».

Les demandeurs relèvent ensuite que comme le terrain leur appartenant se situerait à raison d'environ 85 % en zone d'aménagement différé « *interdite temporairement à toute construction* », cette partie ne serait pas à considérer comme terrain à bâtir à des fins d'habitation, pour la raison que dans cette zone toute construction serait interdite. Quant à la partie du terrain se situant en zone d'habitation 2, celle-ci ne pourrait pas non plus être considérée comme terrain à bâtir à des fins d'habitation, étant donné que cette partie ne serait pas susceptible de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, mais devrait préalablement faire notamment l'objet d'un projet d'aménagement particulier en vertu de l'article 108bis (3), alinéa 2 de la même loi.

Ils en concluent dès lors qu'actuellement leur terrain ne serait pas, ni en partie, ni en son entièreté, susceptible de faire l'objet d'une autorisation de construire, de sorte qu'il ne pourrait pas, en son entièreté, être considéré comme constituant un terrain à bâtir à des fins d'habitation tel que défini par la loi du 22 octobre 2008 précitée et, *a fortiori*, que la décision de l'administration communale d'inclure ledit terrain dans le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation serait entachée d'illégalité et ne pourrait pas servir de base à la décision entreprise de l'administration des Contributions directes, qui, partant, devrait encourir l'annulation.

L'administration communale, toujours par référence expresse à ses moyens développés dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro 27131, admet que seule une partie de la parcelle des requérants serait constructible au sens de la loi du 22 octobre 2008 précitée, en raison de son classement en zone d'habitation 2, étant donné que cette partie serait desservie par la rue de ... qui serait une voie urbanisée et équipée des infrastructures publiques nécessaires à la viabilité d'une construction.

Elle affirme que toutefois, dès lors qu'une partie du terrain serait constructible au sens de la loi du 22 octobre 2008, elle n'aurait pas eu d'autre choix que d'inclure ledit terrain en son intégralité dans le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, la loi n'ayant accordé aucun pouvoir d'appréciation aux administrations communales dont la compétence, consistant à établir le relevé, serait strictement liée aux critères imposés par la loi. Aussi, dès lors que le terrain serait constructible au sens de la loi du 22 octobre 2008, il appartiendrait aux administrations communales de l'indiquer dans le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, peu importe qu'une partie seulement du terrain soit concernée, la loi ne permettant plus particulièrement pas aux administrations communales d'opérer de distinction entre plusieurs natures d'immeubles au sein d'une même parcelle cadastrale, ni de faire des observations quant à la nature du foncier.

Comme indiqué ci-avant, l'article 32 de la loi du 22 octobre 2008 précitée, prévoit que

« (1) Les immeubles non bâtis visés au paragraphe 53 se subdivisent, sans préjudice de la disposition du paragraphe 51, alinéa 2, en deux catégories :

- 1. les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation ;*
- 2. les terrains à bâtir à des fins d'habitation.*

(2) Sont réputés terrains à bâtir à des fins d'habitation, les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(...)

(3) L'identification d'un bien immobilier en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation au sens de la définition figurant à l'alinéa 2, se fait sur fondement d'un relevé complet, d'après la situation au 1er janvier, que chaque administration communale est tenue de dresser et de communiquer d'office et annuellement, au plus tard pour le 31 janvier de la même année, à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes. Le relevé en question doit indiquer de manière précise, pour chaque terrain à bâtir à des fins d'habitation y énuméré, le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, ainsi que la

date à partir de laquelle le terrain remplit les conditions prévues à l'alinéa 2. Si le relevé n'est pas communiqué à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes, il est admis d'office qu'aucune modification n'est intervenue par rapport à la situation au 1^{er} janvier de l'année antérieure relative aux terrains à bâtir à des fins d'habitation situés dans la commune concernée ».

Force est de constater que le législateur, au travers de cette disposition, vise « *les immeubles non bâtis* », au sens générique du terme, et plus particulièrement les terrains à bâtir à des fins d'habitation, lesquels doivent être identifiés notamment par leur lieu de situation sur le territoire de la commune et leur désignation cadastrale.

Dès lors, en application de cette loi, il convient de prime abord d'examiner pour un immeuble non bâti donné s'il peut être considéré comme « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* » au sens de la loi, c'est-à-dire un « *immeuble non bâti susceptible de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », l'article 37, alinéa 3 en question étant libellé comme suit : « *Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés par une convention spéciale, sur la base des principes arrêtés par l'article 36* ».

Il résulte à ce sujet des travaux parlementaires afférents que l'intention du législateur était, au travers de cette disposition, de donner aux communes « *la possibilité de percevoir une taxe spécifique* » notamment « *sur les terrains à bâtir pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet de construction sont achevés depuis trois ans et qui ne sont pas affectés à la construction* », étant donné que les propriétaires de tels terrains « *bénéficient également de l'entretien des voiries donnant accès à leur immeuble, du salage des rues longeant le terrain, de conduites et canalisations prêtes à fonctionner etc* »⁷.

Il s'ensuit que le classement en tant que « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* » présuppose la réunion de deux conditions, à savoir, d'une part, un immeuble non bâti, et, d'autre part, la viabilisation de cet immeuble au travers de l'achèvement des travaux de voirie et d'équipements publics.

En l'espèce, l'objet du litige est constitué par un terrain sis à Luxembourg, ... , d'une contenance de 2,5593 ha, ledit terrain, actuellement utilisé à des fins agricoles, étant classé à raison d'environ 85 % en zone d'aménagement différé (article F4 du PAG), et à raison d'environ 15% en zone d'habitation 2 (article A.2 du PAG).

Or, l'article F4 du PAG définit les « *zones d'aménagement différé* » comme étant « *les parties du territoire de la ville non encore viabilisées, situées à l'intérieur du périmètre d'agglomération* », de sorte qu'un immeuble non bâti situé dans une telle zone est par définition « *non viabilisé* », et ne peut pas être considéré comme « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* » au sens de la loi du 22 octobre 2008.

Il s'ensuit que le terrain des demandeurs d'une contenance de 2,5593 ha ne saurait en tout état de cause être considéré comme « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* » dans la proportion où il est classé en zone d'aménagement différé.

⁷ Projet de loi n° 5696 promouvant l'habitat, créant un « pacte logement » avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil, Exposé des motifs, p.7.

En ce qui concerne la partie de ce terrain classée en zone d'habitation 2 en revanche, il résulte des explications de l'administration communale que cette partie, sise le long de la rue ... , est viabilisée - explications non énervées par les demandeurs -, de sorte à être « *susceptible de faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'article 37, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* », le terme « *susceptible* » tel qu'utilisé par le législateur impliquant seulement une possibilité, une potentialité, non déterminée dans le temps, de sorte à ne pas exclure la nécessité avant la délivrance de l'autorisation de construire, d'obtenir d'autres autorisations.

Cette conclusion relative à la partie de ce terrain classée en zone d'habitation 2 n'est pas énervée par la référence non autrement circonstanciée faite par les demandeurs à l'article 108bis (3), alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

En effet, les demandeurs restent en défaut de préciser dans quelle mesure ils estiment que les conditions figurant audit article 108bis (3) seraient concrètement réunies en l'espèce ; or les moyens simplement suggérés, sans être soutenus effectivement, ne sont pas à prendre en considération par le tribunal, étant donné qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence de la partie demanderesse et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base de ses conclusions.

Le tribunal est dès lors amené à confirmer l'analyse effectuée par l'administration communale, selon laquelle le terrain des demandeurs serait seulement pour partie à considérer comme « *terrain à bâtir à des fins d'habitation* », mais il ne saurait cependant pour autant en tirer la même conclusion que l'administration communale, selon laquelle elle n'aurait pas eu d'autre choix que d'inclure ledit terrain en son intégralité dans le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation, la loi ne lui ayant accordé aucun pouvoir d'appréciation en cette matière.

En effet, le relevé imposé par la loi porte sur des *terrains* à bâtir à des fins d'habitation, notion qui reflète uniquement une réalité matérielle, immobilière, et non sur des *parcelles cadastrales* déterminées. Aussi, il aurait appartenu à l'administration de n'indiquer audit relevé que le terrain répondant effectivement aux critères légaux, à savoir le terrain classé en zone d'habitation 2, en l'identifiant par son lieu de situation, sa désignation cadastrale et sa superficie, étant souligné qu'aux termes explicites de l'article 32 de la loi du 22 octobre 2008 précitée, ces critères, dont la superficie, ne visent que le terrain répondant auxdites conditions, et non la parcelle cadastrale concernée en son intégralité.

Cette conclusion n'est pas énervée par le moyen des demandeurs selon lequel « *La loi vise explicitement et uniquement les immeubles, ce qui exclut les parties d'immeubles* », une partie d'immeuble demeurant par définition un immeuble.

Aussi, en indiquant dans ledit relevé la parcelle cadastrale en son intégralité, et non pas le seul terrain constituant effectivement un terrain à bâtir à des fins d'habitation, l'administration communale a commis une erreur de fait devant être sanctionnée par le juge administratif au titre de son contrôle de l'exactitude matérielle des faits pris en considération par la décision.

Le relevé des terrains à bâtir à des fins d'habitation tel que communiqué par l'administration communale à l'administration des Contributions directes étant dès lors affectée d'une erreur de fait, le bulletin de la valeur unitaire et de la base d'assiette de l'impôt

foncier émis le 4 mars 2010 sur le fondement de ce relevé erroné doit à son tour être considéré comme affecté par ladite erreur.

Il y a partant lieu d'annuler la décision directoriale déferée en ce que celle-ci a refusé de tenir compte de l'erreur dénoncée par Monsieur ... et par Madame ... dans leur réclamation du 17 mars 2010.

Les demandeurs réclament encore l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- € sur base sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Il y a cependant lieu de constater que les conditions d'application et notamment l'établissement du caractère d'iniquité résultant du fait de laisser les frais non répétibles à charge des demandeurs n'ont pas été rapportées à suffisance comme étant remplies en l'espèce, de sorte qu'il y a lieu de rejeter la demande.

La partie étatique, de son côté, demande à ce que les frais de la signification de la requête à l'Etat par voie d'huissier de justice restent à charge des demandeurs, une telle signification n'étant pas prévue en matière fiscale.

Ladite requête introductive d'instance, enrôlée sous le n° 27132, ayant cependant uniquement fait l'objet d'un exploit de l'huissier de justice suppléant Carlos CALVO du 11 août 2010, portant signification du recours afférent à l'administration communale de la Ville de Luxembourg, mais non d'une quelconque signification à l'Etat, cette demande est à rejeter.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

joint les recours introduits sous les numéros 27131 et 27132 du rôle ;

quant au rôle n° 27131 :

déclare le recours afférent irrecevable ;

rejette la demande en obtention d'une indemnité de procédure telle que présentée par les demandeurs ;

condamne les demandeurs aux frais de ce rôle.

quant au rôle n° 27132 :

déclare le recours en annulation recevable dans le seul chef de Monsieur ... et de Madame ... et dans la mesure où il est dirigé contre la décision C 15779 du directeur de l'administration des Contributions directes du 10 juin 2010 ;

le déclare irrecevable pour le surplus ;

dans cette mesure le déclare encore fondé et partant annule la décision C 15779 du directeur de l'administration des Contributions directes du 10 juin 2010 ;

par conséquent, renvoie l'affaire devant le directeur de l'administration des Contributions directes en prosécution de cause conformément au présent jugement ;

rejette la demande en obtention d'une indemnité de procédure telle que sollicitée par les demandeurs ;

condamne l'Etat aux frais de ce rôle.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 11 juillet 2011 par :

Marc Sünner, premier juge,
Claude Fellens, premier juge,
Annick Braun, juge,

en présence du greffier Arny Schmit.

s. Arny Schmit

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 11 juillet 2011
Le Greffier du Tribunal administratif